

---

# O MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA

## *THE MONITORING OF COMPLIANCE PROGRAMS IN LENIENCY AGREEMENTS*

---

*Pedro Ruske Freitas*

*Auditor Federal de Finanças e Controle e ocupa o cargo de Diretor de Promoção da Integridade na Controladoria-Geral da União.*

*Thiago Braga Smarzaro*

*Auditor Federal de Finanças e Controle e ocupa o cargo de Coordenador-Geral de Integridade Privada na Controladoria-Geral da União.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Considerações sobre a política pública de promoção da adoção de programas de integridade e sua relação com Acordos de Leniência; 2. O Monitoramento do programa de integridade em Acordos de Leniência; 2.1. Escopo do monitoramento; 2.1.1. Compromissos definidos em decorrência da avaliação; 2.1.2. Compromissos decorrentes do monitoramento; 2.2. Processo de monitoramento; 2.2.1. Apresentação do plano de aperfeiçoamento; 2.2.2. Aprovação do plano pela CGU; 2.2.3. Envio de relatórios semestrais e evidências; 2.2.4. Realização de reuniões; 2.2.5. Realização de visita técnica; 2.3. Técnicas adotadas no monitoramento; 3 Conclusão.

**RESUMO:** O presente artigo discorre sobre a metodologia e as práticas adotadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) para o monitoramento de programas de integridade (programas de *compliance* anticorrupção) das pessoas jurídicas signatárias de Acordos de Leniência celebrados com a CGU e a Advocacia-Geral da União (AGU). O artigo apresenta o escopo, as etapas e as técnicas adotadas para a realização da atividade de monitoramento e elenca importantes constatações e aprendizados decorrentes da experiência direta de auditores da Controladoria-Geral da União nos monitoramentos dos acordos de leniência celebrados até agosto de 2020. O artigo destaca, ainda, a importância da atuação da Administração Pública na atividade de monitoramento e ressalta a relação entre as medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica quando da identificação da prática da irregularidade e a definição do escopo e processo de monitoramento.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Compliance*. Programa de Integridade. Cultura Organizacional. Monitoramento de Programa de Integridade. Integridade e Acordos de Leniência.

**ABSTRACT:** This article presents the methodology and practices adopted by the Office of the Comptroller General (CGU) for the monitoring of integrity programs (anti-corruption compliance programs) of legal entities that entered into Leniency Agreements with CGU and the Attorney General Office (AGU). The article presents the scope, steps and techniques adopted to carry out the monitoring activity and lists important findings and lessons learned from the direct experience of auditors of the Comptroller General in monitoring the leniency agreements entered into until August 2020. The article also highlights the importance of the Public Administration's involvement in the monitoring activity and highlights the relationship between the remediation measures adopted by the legal entity when identifying the practice of the irregularity and the definition of the scope and procedure of the monitoring process.

**KEYWORDS:** Compliance. Integrity Program. Organizational Culture. Monitoring of Compliance Programs. Integrity (compliance) and Leniency Agreements.

## INTRODUÇÃO

O advento da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e da norma que a regulamenta, Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, representam marcos no combate à corrupção no Brasil. Além de seu forte elemento dissuasivo em decorrência das altas multas que podem ser aplicadas às pessoas jurídicas que tenham cometido atos de corrupção, são apresentados os elementos mínimos necessários para que a própria pessoa jurídica possa monitorar sua atuação e a conduta de seus colaboradores e terceiros através da adoção e aplicação de um programa de integridade adaptado às suas necessidades.

Um programa de integridade tem como finalidade precípua a prevenção, detecção e remediação de irregularidades praticadas no âmbito da pessoa jurídica. Sendo entendido como um elemento de gestão empresarial e um pilar de governança corporativa, o programa de integridade contempla elementos que extrapolam a mera conformidade com as normas, atuando também na formação e sustentação de uma cultura organizacional íntegra ao trabalhar valores e comportamentos.

O programa, conforme as normas supracitadas, deve ser considerado quando da aplicação da sanção, podendo resultar em considerável benefício<sup>1</sup> para a pessoa jurídica responsabilizada por atos de corrupção. A quantificação desse possível benefício é feita através de um processo de avaliação do programa de integridade, processo esse minuciosamente apresentado no documento “Manual prático de avaliação de programas de integridade em PAR”<sup>2</sup>, elaborado pela CGU, não sendo objeto deste artigo discorrer sobre a avaliação propriamente dita.

Observa-se, todavia, que no contexto de negociação de um acordo de leniência, a avaliação do programa de integridade não tem somente o objetivo de quantificar o percentual redutor, mas também o de direcionar a pessoa jurídica em seus esforços para prevenir a ocorrência de novas irregularidades no futuro. Com esse intuito, e diante das falhas observadas na avaliação do programa, são definidas obrigações que versam sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade da pessoa jurídica que negocia o acordo. Assim, além de cláusulas que dispõem sobre o pagamento da multa, o ressarcimento ao ente lesado e a alavancagem

---

1 Conforme Inciso V, Artigo 18 do Decreto nº 8.420/2015, “serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos: (iii) V – um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV”.

2 Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

investigativa, o acordo também contém cláusulas que obrigam a pessoa jurídica a aprimorar seu programa de integridade<sup>3</sup>.

Há, assim, um verdadeiro interesse público no sucesso do acordo de leniência celebrado. Tal sucesso decorre não somente da quitação da multa imposta, com o pagamento tempestivo e completo das parcelas definidas em acordo, e também não se limita à abertura de novos processos de responsabilização que decorram das informações disponibilizadas pela pessoa jurídica signatária, mas deriva, também, do correto aprimoramento do programa de integridade através do cumprimento das obrigações definidas no momento da avaliação do programa, almejando a prevenção da ocorrência de novos ilícitos. É justamente visando a verificar que o interesse público está sendo respeitado que o próprio acordo apresenta as cláusulas e obrigações necessárias para assegurar o monitoramento eficaz dos compromissos firmados pela pessoa jurídica.

O presente artigo tem como objetivo apresentar, em linhas gerais, a metodologia de monitoramento, adotada pela CGU, do cumprimento dos compromissos de integridade por parte da pessoa jurídica signatária do acordo. Observa-se que as informações ora apresentadas representam práticas adotadas em casos concretos, com base nas cláusulas inseridas nos respectivos acordos de leniência, não constando de manuais ou outros documentos, fechando uma lacuna existente na doutrina que versa sobre este instrumento.

## **1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOÇÃO DA ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E SUA RELAÇÃO COM ACORDOS DE LENIÊNCIA**

A negociação e a celebração de acordos de leniência com a CGU e a AGU operacionaliza duas políticas públicas de Estado: aquela voltada a pautar a resolução de conflitos entre o público e o privado de forma negocial (em que a celebração do acordo propriamente dito é o principal exemplo), e aquela voltada à promoção de um ambiente corporativo mais íntegro, por meio do fomento à adoção de programas de integridade por pessoas jurídicas brasileiras<sup>4</sup>.

A política pública de promoção da adoção de programas de integridade, apesar de fortemente impulsionada pela lei supracitada, inicia-se alguns anos antes com o objetivo de difundir boas práticas da prevenção

<sup>3</sup> Conforme art. 37, IV, do Decreto nº 8.420/2015.

<sup>4</sup> E também por pessoas jurídicas estrangeiras com atuação no Brasil.

de atos de corrupção e outras fraudes no âmbito empresarial<sup>5</sup>. Com um forte viés de conscientização e sensibilização em relação ao papel que pessoas jurídicas possuem no fenômeno da corrupção, e na importância de sua atuação preventiva, a política pública de fomento à adoção de programas de integridade tem um elemento didático e visa a atingir não somente uma única determinada pessoa jurídica, mas também toda a cadeia produtiva na qual tal pessoa jurídica se insere, gerando, assim, uma melhora no ambiente de negócios em sua integralidade, sobretudo nas relações público-privadas.

Como já destacado, o advento da Lei nº 12.846/2013, mais precisamente o advento do Decreto nº 8.420/2015, que delinea os parâmetros de um programa de integridade, impulsiona, de forma brusca, a busca pela adoção de referidos programas por empresas nacionais. Esse interesse pela adoção de programas de integridade resta evidenciado na multiplicidade de consultorias que prestam serviços de adoção de programas, nos diversos eventos, públicos ou privados, voltados ao debate e promoção de boas práticas, na busca por certificações e outros projetos de reconhecimento de boas práticas, em cursos de pós-graduação, entre outros. Observa-se, por outro lado, que o interesse repentino no tema não foi acompanhado, em sua maioria, de acertos na adoção e aplicação dos programas de integridade recém criados. Com exceção de alguns grupos específicos de pessoas jurídicas<sup>6</sup>, observa-se<sup>7</sup> programas adotados sem a prévia realização de uma análise de riscos, a ausência de aplicação dos procedimentos adotados, falhas na estrutura de governança corporativa, ausência de adaptação de programas ao Brasil (nos casos de empresas estrangeiras), entre outros problemas. Assim, a política pública de fomento à adoção de programas de integridade tem, além do fomento propriamente dito e diante de tal cenário, a importante tarefa de destacar as falhas observadas visando a garantir o mínimo de efetividade ao programa de integridade adotado<sup>8</sup>.

Considerando o propósito sistêmico da política, bem como as diversas falhas observadas na primeira leva de programas de integridade adotados após advento do Decreto nº 8.420/2015, tanto a avaliação feita no contexto

5 A exemplo do projeto “Empresa Pró-Ética”, iniciativa decorrente da atuação conjunta da CGU e do Instituto Ethos, iniciada em 2010.

6 Como exemplo, vale citar as instituições financeiras, em decorrência das normas que pautam sua atuação, e multinacionais obrigadas a observar normas como a Lei Sarbanes Oxley, norma norte-americana que impõe a obrigatoriedade de criação de um robusto ambiente de controles em empresas de capital aberto.

7 Tais constatações decorrem da atividade de avaliação de programas de integridade em negociações de acordos de leniência, em projetos de fomento, a exemplo do Pró-Ética, e da própria atividade de monitoramento dos primeiros acordos celebrados.

8 Tal tarefa mostra-se imprescindível considerando as recentes mudanças nas leis de compras estaduais que passaram a exigir programas de integridade.

da negociação quanto o monitoramento do programa de integridade após a celebração do acordo contemplam etapas de conscientização sobre o objetivo e importância do tema, levam em consideração o impacto que a pessoa jurídica gera, ou pode gerar, nas demais organizações e pessoas com as quais se relaciona e visam a auxiliar na correção de erros na adoção e aplicação dos programas.

Observa-se, assim, que, ao realizar a atividade de monitoramento, o Estado garante que os compromissos de integridade firmados pela pessoa jurídica signatária do acordo sejam cumpridos, bem como aplica a política pública de fomento à adoção de programas de integridade, que reverbera para além da organização que está sendo diretamente monitorada.

## **2 O MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA**

O monitoramento administrativo<sup>9</sup> do programa de integridade visa, como já destacado, a verificar o cumprimento dos compromissos de integridade por parte da(s) pessoa(s) jurídica(s) signatária(s) do acordo de leniência. Registra-se que o monitoramento administrativo foi imposto em todos os acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU até o presente momento<sup>10</sup>.

Os compromissos, por sua vez, são definidos em decorrência da avaliação feita durante o processo de negociação do acordo, avaliação essa em que é considerado não somente o programa de integridade propriamente dito, mas também as medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica em relação ao ato lesivo praticado e o fato de a pessoa jurídica ter se auto denunciado ou não para a administração pública<sup>11</sup>. Registra-se que a qualidade do programa de integridade submetido para avaliação, a tempestividade e assertividade da reação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo praticado e a auto denúncia, por influenciarem na definição dos compromissos de integridade, irão impactar a própria metodologia do monitoramento a ser realizado.

---

9 A expressão “monitoramento administrativo” é usualmente utilizada para diferenciar o monitoramento realizado pela administração pública, por isso “administrativo”, do monitoramento realizado por terceiros, cunhado de “monitoramento externo”.

10 O presente artigo foi concluído em 31 de julho de 2020, data em que há um total de onze acordos de leniência celebrados, resultando em trinta e três pessoas jurídicas monitoradas (observa-se que alguns acordos são celebrados com mais do que uma pessoa jurídica).

11 Entende-se como auto denúncia a situação em que a própria pessoa jurídica informa à administração pública sobre a prática de uma irregularidade em seu interesse ou benefício. São casos em que, sem a informação prestada pela pessoa jurídica, a administração pública não teria elementos para iniciar um processo de responsabilização, ou mesmo investigação.

Observa-se, também, que a CGU conta com uma área específica<sup>12</sup>, dedicada exclusivamente à temática de fomento da adoção de programas de integridade, que atua na avaliação do programa e em seu posterior monitoramento quando da celebração do acordo de leniência. O conhecimento e a expertise obtidos por referida área ao longo dos anos de atuação no tema, principalmente em decorrência de avaliações e monitoramentos de programas de integridade de pessoas jurídicas com perfis diversos, com atuação em mercados distintos e estruturas organizacionais diferentes, têm-se mostrado como basilar para a atuação razoável e proporcional do Estado na definição dos compromissos de integridade. É tal visão sistêmica e comparativa entre pessoas jurídicas que garante que a atividade de monitoramento será adaptada às características do caso concreto. Foi em decorrência da atuação exclusiva no tema que foi definida a metodologia de monitoramento aplicada na maioria dos casos, podendo a metodologia ser dividida nos seguintes elementos, detalhados a seguir: (i) escopo; (ii) processo; e (iii) técnicas.

## **2.1 ESCOPO DO MONITORAMENTO**

Como já destacado, a atividade de monitoramento do programa de integridade visa a verificar o eficaz cumprimento, por parte da pessoa jurídica, dos compromissos de integridade. Entende-se por compromisso de integridade todo aquele que possui relação direta, ou indireta, com o programa de integridade, o que inclui elementos da governança corporativa da pessoa jurídica signatária<sup>13</sup>. Os principais compromissos de integridade serão detalhados a seguir e podem ser divididos entre aqueles definidos em decorrência da avaliação durante a negociação do acordo e aqueles que decorrem diretamente da atividade de monitoramento.

### **2.1.1 COMPROMISSOS DEFINIDOS EM DECORRÊNCIA DA AVALIAÇÃO**

Os compromissos definidos em decorrência da avaliação representam o ponto de partida do processo de monitoramento. Eles são formulados de acordo com as falhas e omissões verificadas durante a avaliação e visam nortear a pessoa jurídica na adoção de medidas voltadas à prevenção de novas irregularidades e à correção das irregularidades já praticadas. Tais compromissos podem ser divididos em: (i) obrigações de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade; (ii) obrigações

<sup>12</sup> A Coordenação-Geral de Integridade Privada, na Diretoria de Promoção da Integridade da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

<sup>13</sup> Conforme definido nos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015.

de remediação; e (iii) obrigações relacionadas à governança corporativa da pessoa jurídica signatária.

#### a) Obrigações de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa

As obrigações de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento decorrem diretamente das falhas identificadas no momento da avaliação e têm como fim precípua aprimorar o programa de integridade fortalecendo ainda mais seu viés preventivo. Assim, e sempre em relação ao ato lesivo praticado e ao perfil da pessoa jurídica, caso o avaliador<sup>14</sup> não verifique a existência e aplicação de parâmetros<sup>15</sup> específicos do programa serão impostas obrigações de adoção, de aplicação ou de aperfeiçoamento do programa.

Obrigações de adoção decorrem da constatação da total inexistência de um determinado parâmetro do programa de integridade. Assim, caso a pessoa jurídica não possua um código de ética, uma política anticorrupção, um canal de denúncia ou mesmo caso não realize treinamentos, será determinado que a pessoa jurídica adote tais práticas em sede de monitoramento. As obrigações de adoção atuam no nível da existência do programa de integridade, nível esse que contempla a formalização das políticas, atribuições e planejamentos relacionados ao programa.

As obrigações de aplicação, por sua vez, decorrem da verificação da ausência de utilização dos controles e procedimentos adotados pela própria pessoa jurídica. Nesse caso, apesar de a pessoa jurídica ter formalmente adotado controles e procedimentos, tais controles e procedimentos não são aplicados nas suas atividades e operações. Exemplos seriam a existência de um procedimento de *due diligence* prévio à contratação de terceiros que nunca foi utilizado, a previsão da necessidade de elaboração de relatórios que nunca foi cumprida ou mesmo um planejamento de treinamento e comunicação interna que nunca saiu do papel. Tais obrigações atuam no nível da aplicação do programa, nível que trata justamente da utilização do programa que foi formalmente criado, e visam obrigar a pessoa jurídica a fazer uso daquilo que ela mesma adotou. É neste nível que pode ser constatado que o programa é meramente formal<sup>16</sup>.

Obrigações de aperfeiçoamento, finalmente, visam a adaptar as medidas já adotadas à realidade e aos riscos da pessoa jurídica, bem como a corrigir falhas pontuais em parâmetros que já existem e que já são aplicados. A necessidade de se complementar uma política de relacionamento com o

14 Atuação pautada pelo “Manual prático de avaliação de programas de integridade em PAR”.

15 Os parâmetros de um programa constam elencados nos dezesseis incisos do artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015.

16 Conforme Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015.

setor público, fazendo constar, por exemplo, a obrigação de adoção de controles para participação de funcionários em reuniões com servidores públicos; a obrigação de adoção de diferentes estratégias de treinamento, a necessidade de conferir maior autonomia à pessoa responsável pelo programa, e mesmo a diversificação dos meios e ampliação da periodicidade das manifestações do comprometimento da alta administração são exemplos de obrigações que visam aperfeiçoar o programa de integridade da pessoa jurídica signatária.

Por fim, ainda como espécie de obrigação de adoção, aplicação e aperfeiçoamento, vale mencionar a obrigação de adaptação do programa de integridade de multinacionais às especificidades brasileiras. Em geral, essa obrigação abrange a necessidade de adaptação das políticas para a legislação nacional, a designação de área ou pessoa responsável pelo programa de integridade no Brasil, a complementação de treinamentos com informações específicas do Brasil e a tradução das principais políticas para o idioma português, entre outras.

#### **b) Obrigações de remediação**

As obrigações de remediação decorrem da constatação da ausência da adoção de medidas saneadoras da irregularidade praticada. Com uma nítida natureza reparatória, medidas de remediação devem ser adotadas pela pessoa jurídica quando da identificação da prática de uma determinada irregularidade. Constatada a ausência de tais medidas quando da avaliação do programa de integridade, a pessoa jurídica deverá, em sede de monitoramento, tomar todas as providências cabíveis para sanar aquilo que já deveria ter sido sanado quando da identificação da ocorrência da irregularidade. As obrigações visam a resolver problemas passados com o intuito de prevenir que voltem a ocorrer no futuro. São exemplos típicos de obrigações de remediação o afastamento de membros da alta administração envolvidos no ato lesivo de seus cargos e o monitoramento de pessoas físicas envolvidas no ato lesivo que permaneçam na organização.

Cabe destacar que o afastamento de membros da alta administração de seus cargos é considerado como imprescindível para o processo de mudança cultural da organização. O afastamento demonstra compromisso com a ética e a integridade e serve de exemplo para todos os colaboradores que atuam na pessoa jurídica. A ausência de afastamento e a ausência do compromisso de se afastar dos cargos, após a celebração do acordo, gestores que a própria organização reconhece como responsáveis pelas irregularidades praticadas, representam verdadeira falta de comprometimento com o programa adotado, impactando a cultura organizacional de tal maneira que o programa de integridade é recebido como meramente formal.

As obrigações de monitoramento de pessoas físicas envolvidas no ato lesivo que permaneçam na organização visam a verificar a atuação de tais pessoas no desempenho de suas atividades, suas atribuições (que não podem ser de representação e gestão da pessoa jurídica), a participação em treinamentos, as autorizações de acesso a sistemas, entre outros.

### c) Obrigações relacionadas à governança corporativa

Frisa-se que um programa de integridade é um elemento da governança da organização, sendo considerado um de seus pilares<sup>17</sup>. Entendida, de forma resumida, como um sistema de gestão e monitoramento da própria pessoa jurídica que envolve a relação entre áreas e departamentos e a atuação dos órgãos de fiscalização e controle da organização, a governança corporativa influencia diretamente na atuação do programa de integridade. Nesse sentido, as obrigações relacionadas à governança corporativa visam a atingir aqueles pontos que possuem relação direta com o funcionamento do programa de integridade, não sendo contemplados outros elementos de governança como, por exemplo, a atuação do acionista controlador ou a proteção aos direitos dos acionistas minoritários.

Assim, são exemplos de obrigações que impactam a governança corporativa da pessoa jurídica signatária a criação de novas estruturas, como um conselho de administração e uma área de auditoria interna, com a consequente definição de suas atribuições; a submissão da pessoa jurídica à auditoria independente e o aumento da transparência das informações relacionadas ao programa de integridade e às atividades da pessoa jurídica<sup>18</sup>. Registra-se que a obrigação de criação de um conselho de administração é usualmente imposta nos casos de pessoas jurídicas detidas e geridas por famílias que também atuaram na prática da irregularidade. Em tais casos, com o afastamento dos membros da alta administração de seus cargos, a criação do conselho visa, além de atuar como elemento de renovação da cultura, profissionalizar a gestão da organização.

17 Conforme “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa” do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, “*governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas*” sendo princípios básicos de governança a transparência, a equidade, a prestação de contas (accountability) e a responsabilidade corporativa. Código disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

18 Registra-se que todas as obrigações relacionadas à governança corporativa levam em consideração o porte e a complexidade da estrutura organizacional da pessoa jurídica.

### **2.1.2 COMPROMISSOS DECORRENTES DO MONITORAMENTO**

Se, por um lado, as obrigações definidas no processo de avaliação representam o ponto de partida do monitoramento, direcionando os esforços da pessoa jurídica na melhora de parâmetros específicos de seu programa de integridade e de sua governança, as obrigações que decorrem diretamente do processo de monitoramento, por outro lado, são aquelas voltadas a garantir o funcionamento do programa em sua integralidade e são verificadas na segunda fase do processo de monitoramento, conforme abordado abaixo. Registra-se, assim, que é escopo do monitoramento verificar o cumprimento dos compromissos de integridade que decorrem da atividade de monitoramento em si, seja por previsão contratual ou seja pela atuação da pessoa jurídica após a celebração do acordo.

#### **a) Obrigação de manter o programa funcionando de acordo com os artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015**

A obrigação de manter o programa de integridade funcionando de acordo com os parâmetros estabelecidos pelos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015 decorre da própria essência de um programa de integridade, que, por definição, é um conjunto de práticas e procedimentos adotados por uma determinada organização, aplicados de forma orgânica e constante na própria condução dos negócios e atividades. Um programa de integridade não se concretiza em somente uma prática, um código ou uma política, e também não se manifesta somente com a execução de um ato isolado. A organicidade e a constância de seu funcionamento são inerentes ao programa de integridade e devem restar evidenciados ao longo de todo o monitoramento. Não basta, assim, a pessoa jurídica cumprir somente as obrigações definidas para corrigir falhas específicas, sendo necessário, também, manter todos os parâmetros que constituem o programa em pleno funcionamento durante toda a vigência do monitoramento (e, espere-se, durante toda a existência da organização), ainda que não tenha sido definido como um compromisso específico no acordo.

Nesse sentido, registra-se que a ausência de uma obrigação de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento em relação a, por exemplo, procedimentos prévios a contratação de terceiros, não significa que a organização não precisará aplicar tal procedimento, não evidenciando-o durante o monitoramento, mas significa tão somente que não foram identificadas falhas na avaliação de tal parâmetro. Em que pese não ser necessária uma melhoria, resta evidente que o parâmetro tido como adequado durante a avaliação deverá ser continuamente aplicado.

Ainda, a comprovação de execução de uma determinada obrigação em um momento específico do monitoramento não exime, necessariamente, a pessoa jurídica de continuar a comprovar a sua aplicação ao longo de todo o período em que está sendo monitorada. Considerados como obrigações de aplicação contínua, muitos compromissos de integridade previstos no acordo visam a atacar um problema ou falha pontual em um parâmetro que deve ser reiteradamente utilizado. Assim, a obrigação de ampliar a manifestação do comprometimento da alta administração ao público externo não se esgota no momento da primeira manifestação, devendo a prática ser reiteradamente aplicada.

Necessário observar, também, que o monitoramento da efetividade do programa de integridade e de aspectos da cultura organizacional só são viabilizados com o acompanhamento sistêmico e permanente do programa, não sendo possível observar tais elementos a partir de comprovações isoladas de implementação de uma obrigação.

#### **b) Novas obrigações**

Considerando que não se trata de uma ciência exata, com atuação cartesiana e infalível da pessoa jurídica, ou mesmo exaustiva da administração pública quando da avaliação, é usual a definição de novas obrigações ao longo do período de monitoramento. Tais novas obrigações podem decorrer da constatação de que ainda existem falhas a serem sanadas, podem resultar de erros na adoção de novas práticas, podem derivar de alguma mudança no perfil de risco da pessoa jurídica signatária ou, ainda, podem decorrer do descumprimento de itens do plano de aperfeiçoamento, documento que será abordado abaixo.

As novas obrigações, em sua grande maioria, resultam de falhas na aplicação dos controles e procedimentos adotados pela própria organização e, ainda, da insuficiência da atuação da pessoa responsável pelo programa<sup>19</sup>, seja por não ter uma estrutura adequada em seu departamento, o que é recebido também como ausência de comprometimento da alta administração, ou seja por não ter o perfil correto para o cargo.

A mudança no perfil de risco da pessoa jurídica deve gerar, por si só, a adaptação do programa de integridade. A constante adaptação e melhoria é fundamental para qualquer programa de integridade e deve ocorrer independentemente de qualquer tipo de monitoramento pelo Estado. Assim, caso a pessoa jurídica, ao longo do monitoramento, passe a atuar em um mercado onde o risco de corrupção seja maior e não faça as adaptações necessárias em seu programa de integridade, serão definidas

<sup>19</sup> O *compliance officer*.

novas obrigações visando garantir que o programa adotado contemple os riscos decorrentes daquela nova atuação.

## 2.2 PROCESSO DE MONITORAMENTO

A atividade de monitoramento concretiza-se na realização de atos processuais de natureza administrativa. O prazo inicial e os principais atos do processo encontram-se definidos no próprio acordo de leniência celebrado. Considerando os acordos celebrados até a data deste artigo<sup>20</sup>, tem-se que o processo de monitoramento segue as seguintes etapas: (i) apresentação do plano de aperfeiçoamento; (ii) aprovação do plano pela CGU; (iii) envio de relatórios semestrais pela pessoa jurídica; (iv) reuniões; e, (v) realização de visita técnica às instalações da pessoa jurídica.

O prazo de monitoramento do programa de integridade acompanha, via de regra, o prazo de vigência do acordo, que, por sua vez, é influenciado por elementos que extrapolam a integridade, como, por exemplo, o número de parcelas para pagamento da multa. Considerando que muitos acordos celebrados possuem longa vigência, convencionou-se definir um período inicial de monitoramento, chamado de monitoramento ostensivo, de aproximadamente três anos<sup>21</sup>, podendo tal prazo ser prorrogado caso a pessoa jurídica não demonstre adequadamente o funcionamento de seu programa de integridade.

É necessário deixar claro que o descumprimento dos compromissos de integridade pode ensejar a rescisão do acordo de leniência celebrado. Toda e qualquer dificuldade na implementação dos compromissos de integridade e dos prazos definidos no monitoramento deve ser relatada à CGU, com a apresentação de justificativa razoável para tanto, que irá analisar a situação a deliberar sobre a situação concreta. Verificado o descumprimento desarrazoado, descumprimentos reiterados e interrupções no funcionamento do programa, a equipe técnica da CGU poderá propor a pronta rescisão do acordo.

### 2.2.1 APRESENTAÇÃO DO PLANO DE APERFEIÇOAMENTO

O plano de aperfeiçoamento é o documento preparado pela própria pessoa jurídica signatária em que é definida a estratégia de cumprimento

20 31 de julho de 2020.

21 “Aproximadamente” vez que o a contagem dos três anos somente se inicia após a aprovação do plano de aperfeiçoamento, que deve ser submetido, em regra, em até noventa dias após a celebração do acordo pela pessoa jurídica, conforme observado abaixo. Registra-se, ainda, que o prazo de três anos é considerado como suficiente, via de regra, para que a pessoa jurídica adote e aperfeiçoe seu programa de integridade.

dos compromissos de integridade estabelecidos quando da avaliação do programa. O documento representa um planejamento de execução dos compromissos e deve conter informações sobre o responsável pela implementação do plano, o cronograma de execução, incluindo os prazos intermediários para execução de cada ação, as metas, os recursos financeiros necessários e os departamentos envolvidos.

Considerando que o plano de aperfeiçoamento, uma vez aprovado pela CGU, vincula a pessoa jurídica durante todo o monitoramento ostensivo, é fundamental que a pessoa jurídica seja razoável e realista ao elaborar o plano, sobretudo em relação às prioridades e aos prazos em que pretende executar cada compromisso.

O plano deve ser submetido, usualmente, em até noventa dias da data de celebração do acordo.

### **2.2.2 APROVAÇÃO DO PLANO PELA CGU**

A aprovação formal do plano de aperfeiçoamento pela CGU é o ato processual que oficializa o início do monitoramento ostensivo e, conseqüentemente, o início da contagem do prazo usual de três anos. Enquanto não há aprovação do plano não se pode falar em atividade de monitoramento.

Aprovar o plano pressupõe, obviamente, a análise de seu conteúdo por parte da CGU, que pode solicitar alterações e complementações sem as quais o plano não será aprovado. O trabalho de análise desse documento visa verificar se: (i) a pessoa jurídica contemplou todas os compromissos de integridade definidos no acordo; (ii) o plano apresenta priorizações, prazos finais e intermediários, metas, pessoas e departamentos envolvidos, previsão de recursos financeiros, entre outros elementos necessários para a execução de um planejamento; e, (iii) as priorizações e prazos são razoáveis considerando as obrigações assumidas. Registra-se que a análise do plano não visa verificar o efetivo aprimoramento do programa, o que somente será iniciado com o envio dos relatórios semestrais, conforme se verificará adiante.

Necessário tecer alguns comentários em relação à verificação da razoabilidade das priorizações e prazos do plano. Considerando que a aprovação do plano vincula a pessoa jurídica, que pode ter seu acordo rescindido em decorrência do descumprimento do plano por ela mesma proposto, a verificação da razoabilidade visa a ajustar as seguintes práticas, já observadas em casos concretos: (i) erro na priorização da implementação dos compromissos de integridade, manifestado quando a pessoa jurídica erra na ordem cronológica de implementação dos compromissos, deixando obrigações tidas como estruturantes para o aprimoramento do programa

para momento posterior (a exemplo das obrigações de adoção e de remediação); e, (ii) erro na definição de prazos, que pode se manifestar tanto com a definição de prazos muito curtos, em que a experiência prática demonstra que pessoa jurídica não conseguirá executar aquilo que ela mesma propõe (como exemplo, a pessoa jurídica informa que no primeiro semestre do monitoramento irá cumprir com todas as obrigações previstas, mesmo aquelas que, por questões societárias ou em decorrência de sua complexidade, precisariam de mais tempo), como com a definição de prazos exageradamente longos (por exemplo, nas situações em que a pessoa jurídica pretende implementar um determinada obrigação após dois anos de celebração do acordo) para cumprimento de obrigação de simples implementação.

Observadas falhas na construção do plano, a CGU irá determinação sua alteração, sendo concedido novo prazo para que a pessoa jurídica apresente uma nova versão. Reitera-se que enquanto o plano não atender as determinações da CGU não se inicia o monitoramento propriamente dito, vez que ausente a aprovação formal pela administração pública.

### **2.2.3 ENVIO DE RELATÓRIOS SEMESTRAIS E EVIDÊNCIAS**

Os relatórios semestrais são documentos elaborados pela pessoa jurídica em que esta discorre sobre a existência e aplicação de todos os parâmetros de seu programa de integridade, conforme artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015. Assim, os relatórios devem conter informações não somente sobre os avanços no programa em decorrência da implementação dos compromissos firmados no acordo, conforme definido no plano aprovado, como também sobre a existência, aplicação e adaptação dos demais parâmetros que porventura não tenham sido identificados como falhos quando da avaliação do programa durante a negociação do acordo.

Os relatórios devem ser acompanhados de evidências documentais que comprovem todas as declarações feitas pela pessoa jurídica no documento. É na análise da documentação comprobatória que a CGU irá verificar se os compromissos de integridade estão sendo cumpridos conforme o plano aprovado e se o programa de integridade, em sua integralidade, está sendo aplicado corretamente pela pessoa jurídica.

A análise dos relatórios semestrais e das evidências encaminhadas gera, usualmente, a necessidade de se requerer informações e documentos adicionais. A depender do resultado da análise das informações complementares, poderá ser determinada a elaboração de um novo relatório ou simplesmente definidas orientações e requerimentos que deverão ser observados no próximo relatório semestral.

Considerando os prazos semestrais, bem como o prazo ostensivo de três anos, tem-se que a pessoa jurídica está obrigada a enviar, no mínimo, seis relatórios ao longo do monitoramento. Observa-se, finalmente, que o próprio acordo dá à CGU a prerrogativa de determinar, justificadamente, a elaboração de relatórios extraordinários.

#### **2.2.4 REALIZAÇÃO DE REUNIÕES**

Desde a apresentação do plano de aperfeiçoamento e ao longo de todo o processo, é comum a realização de reuniões entre a equipe de monitoramento e os responsáveis pela implementação do programa de integridade da pessoa jurídica monitorada, para esclarecimentos de dúvidas, discussões técnicas, apresentação de requerimentos e busca de soluções para garantir a implementação de determinado compromisso. Em geral, as reuniões são convocadas pela CGU, mas também é possível que sejam solicitadas pela própria pessoa jurídica monitorada.

Além disso, nos casos em que a pessoa jurídica também está sendo monitorada em decorrência de acordos celebrados com outras instituições nacionais ou estrangeiras, podem ser realizadas reuniões entre a equipe de monitoramento da CGU e os demais monitores sobre a evolução do programa de integridade da pessoa jurídica, observado o sigilo e demais restrições que norteiam essas relações.

#### **2.2.5 REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA**

A visita técnica feita por auditores da CGU às instalações da pessoa jurídica signatária visa verificar: (i) o ambiente físico onde atuam os funcionários, principalmente daqueles que atuam no departamento responsável pelo programa de integridade; (ii) sinais, cartazes e comunicados físicos relacionados ao programa; (iii) o funcionamento dos sistemas informatizados adotados pela pessoa jurídica para a gestão de seu programa de integridade; (iv) a gestão de processos decorrentes da aplicação de controles e procedimentos do programa; (v) o comprometimento dos membros da alta administração; (vi) o conhecimento dos que atuam em departamentos específicos (a exemplo do departamento responsável pelo programa, da área de auditoria interna, do setor de compras, entre outros); e, (vii) a percepção dos funcionários sobre o funcionamento e efetividade do programa adotado.

A visita, que geralmente é realizada após a entrega do segundo relatório semestral, ao fazer uso de determinadas técnicas, conforme detalhado abaixo, tem como propósito observar a aplicação do programa

de integridade no dia a dia da gestão da pessoa jurídica. É principalmente na visita técnica que pode ser observado se o programa de integridade está cumprindo com seu propósito. É na visita técnica, também, em que podem ser observados elementos da cultura organizacional da pessoa jurídica, se tal cultura está mudando e qual seria o fundamento da mudança. Os trabalhos in loco comumente resultam em novas obrigações ou em orientações para a elaboração dos relatórios futuros.

### **2.3 TÉCNICAS ADOTADAS NO MONITORAMENTO**

A atividade de monitoramento é realizada com a utilização de diversas técnicas em momentos específicos do processo. Além da verificação da existência e aplicação do programa, são aplicadas técnicas para verificar a efetividade de certas medidas e também para a conscientização da importância de certas práticas e parâmetros.

A análise documental, por exemplo, é utilizada em todo o processo. Ao logo do monitoramento são analisados relatórios e evidências encaminhados pela pessoa jurídica. Toda análise documental visa verificar se a pessoa jurídica cumpre com seus compromissos de integridade e se as informações prestadas são verdadeiras e suficientes.

A convocação de representantes da pessoa jurídica, o que inclui membros da alta administração, também é uma prática que permeia o processo de monitoramento. A convocação visa propiciar o questionamento e a solução de dúvidas específicas no contexto do aperfeiçoamento ou funcionamento do programa. Considerando o objeto do monitoramento, convoca-se, usualmente, a pessoa responsável pelo programa de integridade, criando-se uma oportunidade para analisar a atuação e perfil de referida pessoa no desempenho dos trabalhos.

A realização de visitas técnicas também é uma prática adotada no contexto do monitoramento e mostra-se como indispensável ferramenta de verificação direta do funcionamento e efetividade do programa de integridade, notadamente do envolvimento dos membros da alta administração no programa, da atuação da área responsável pelo programa e da percepção de funcionários sobre o tema. A visita técnica, que implica na utilização de diferentes técnicas, contempla, via de regra: (i) a verificação do ambiente de trabalho e na identificação da existência de sinais, cartazes e comunicados físicos relacionados ao programa; (ii) a realização de testes nos sistemas adotados pelas empresas; (iii) a realização de entrevistas com membros da alta administração, com funcionários da área responsável pelo programa, com os que atuam em áreas de maior risco e com funcionários escolhidos de forma aleatória.

Utiliza-se, também, o acompanhamento de mídias visando a identificar qualquer notícia desabonadora em relação à pessoa jurídica e seu grupo econômico no contexto de práticas de corrupção e outras fraudes. Caso uma determinada notícia seja identificada, a pessoa jurídica é imediatamente questionada.

Por fim, uma técnica que se estuda ser aplicada é a de se dar transparência aos avanços no processo de monitoramento, destacando-se o cumprimento de determinadas obrigações pela pessoa jurídica. Resguardadas as informações sensíveis e sujeitas a sigilo comercial, a transparência do processo de monitoramento visa apresentar à sociedade a atuação da administração pública no acompanhamento do aprimoramento do programa de integridade da pessoa jurídica signatária.

### 3 CONCLUSÃO

A metodologia apresentada acima é resultado de um processo evolutivo, ocorrendo de forma gradual e incremental na medida em que novas negociações foram, e são, iniciadas e novos acordos foram celebrados. Observa-se que há diferenças palpáveis entre a metodologia aplicada nos primeiros acordos celebrados e aquela sendo definida nos casos em negociação, a exemplo da apresentada neste artigo.

Como já destacado, registra-se que a metodologia apresentada neste artigo é aquela utilizada no monitoramento da maioria dos acordos celebrados até o momento, vez que grande parte desses acordos possui características semelhantes. Há, nesse sentido, uma influência do caso concreto na definição dos limites do monitoramento, podendo esse ser alterado em decorrência das medidas de remediação adotadas antes do início das negociações, da colaboração da pessoa jurídica com a administração pública e da qualidade do programa de integridade existente à época da prática da irregularidade e no momento da avaliação. Além de tais ajustes em casos específicos, vislumbra-se a possibilidade de definição de outros tipos de monitoramento, como o monitoramento mitigado<sup>22</sup> ou o monitoramento externo<sup>23</sup>. Registra-se que, independentemente do tipo

22 Em casos de autodenúncia, de pronta adoção de medidas de remediação e da qualidade do programa de integridade, entre outros elementos, poderia ser definido um monitoramento mais brando, de certa forma mitigado, com a redução do prazo ostensivo e ampliação do prazo para envio dos relatórios periódicos.

23 Vislumbra-se que, nos casos em que há permanência de membros da alta direção envolvidos no ato lesivo na gestão da pessoa jurídica, o envolvimento de diversas pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico no ato lesivo, e, ainda, a existência de irregularidades ou infrações de natureza diversa de atos de corrupção ou fraudes na relação com a administração pública, poder-se-á impor a obrigação de contratação de um monitor externo, vez que ausente vedação legal para tanto. Nesse contexto, mesmo com a submissão da pessoa jurídica ao monitoramento de um terceiro, restará a necessidade de envolvimento direto da administração pública na definição de critérios para a seleção de referido monitor, no monitoramento das atividades

de monitoramento adotado, sempre haverá participação da administração pública considerando que a atividade de monitoramento se insere em uma política pública mais ampla, voltada à promoção da adoção de programas de integridade visando a melhora na relação público-privada.

Observa-se que é somente em decorrência do trabalho de monitoramento que é possível verificar se a pessoa jurídica, de fato, virou ou está virando a página em sua história de prática de irregularidades. É somente ao longo do monitoramento que se pode perceber o verdadeiro impacto de um programa de integridade corretamente adotado e aplicado.

É, finalmente, somente durante o monitoramento que se pode observar se a pessoa jurídica está verdadeiramente comprometida com a integridade e com a mudança de cultura ou se encara o programa de integridade como uma simples imposição contratual, que poderá ser descartado tão logo o acordo tenha sido encerrado. Para as primeiras fica o reconhecimento da renovação de sua atuação e do importante papel na mudança cultural em toda a sociedade, para as últimas, além da possibilidade real de rescisão do acordo, resta a ignorância e o fantasma do jeitinho, que acompanharão a organização até sua extinção.

---

desempenhadas pelo monitor, uma vez contratado, e no acompanhamento macro do aperfeiçoamento do programa de integridade da pessoa jurídica signatária. Até a data de elaboração deste artigo, não existem casos de imposição de monitor externo nos acordos celebrados com a CGU/AGU.

